

发展小额信贷 促进普惠金融

吴晓灵

(清华大学五道口金融学院,北京市 100083)

摘要: 小额信贷是提高弱势群体社会地位和生活状况的重要手段,目前我国中小商业银行、村镇银行、小额贷款公司和公益性小额贷款机构都在从事小额贷款业务,但小额贷款在客户判断、贷款依据、信贷员素质、管理体系等方面都有特殊要求,在身份定位、政策环境、税收制度等方面存在着诸多困难。应该为小额贷款的发展提供良好的制度环境,使其利率能够覆盖风险,并适当定位小额贷款机构的性质,让其拥有贷款呆坏账核销自主权,在保证其不非法集资、限制其外部性的前提下进行制度创新,以满足社会上普遍存在的大量需求。

关键词: 小额信贷,非法集资,制度创新

中图分类号: F270

文献标识码: A

文章编号: 1007-8266(2013)05-0004-08

在社会制度既定的背景下,一个国家要发展和稳定,一定要做两件事情。第一,提升经济发展能力,创造更多的财富;第二,让全民共享发展的成果。任何一个国家都存在弱势群体,特别是一些贫困人口,政府应资助他们,但是这种资助仅仅能够使其维持生存。他们如果想改变自己的命运,让自己生活得更好、发展得更好,就必须凭自己的努力去争得更好的社会地位和物质享受,小额信贷能够起到这样的作用。诺贝尔和平奖获得者尤努斯(Muhammad Yunus)就是用商业可持续的方式帮助穷人改变命运的最好典范。只有消灭了贫困,才能够使社会得到安宁。普惠金融就是给弱势群体一个获得社会救助之外享受经济发展成果和改变自己命运的机会。

一、普惠金融与小额信贷

2005年世界银行举办了小额信贷年,其所属

组织世界银行扶贫协商小组对普惠金融的主要内容进行了规定。首先,普惠金融包含着政策层面的监管与监督;其次,对从事普惠金融机构的财务报告和信息披露有一定的要求;三是对客户层面要有公平的定价。这三个层次的制度结合在一起,核心是让每一个人在有金融需求时,都能以合适的价格,享受到及时的、有尊严的、方便的、高质量的金融服务。普惠金融不仅指向低收入和贫困的人群,而是针对所有的人。但是在正常的情况下,其他阶层的人更容易得到金融服务,而低收入和贫困的人群享受到的服务较少,因而普惠金融往往给人一种印象,好像就是专门针对低收入人群的,其实并不完全是这样。普惠金融的服务不仅是贷款,还应该包括存款、汇款、保险、理财等方面的业务。

小额信贷属于微金融领域。微金融包括小额信贷、小额保险、存款结算等面向贫困中低收入人群和微小企业的金融服务,其中影响最大的就是

小额信贷。小额信贷的定义有两个核心，一是小额，二是信用放款，而不是抵押和质押放款。有的贷款尽管额度很小，如果不是信用放款，也不是小额信贷。从金额上来讲，多少算小呢？一般来讲，对一个自然人的贷款额度应是本国或本地区人均 GDP 的 2.5 倍。我国东部和西部地区人均收入差距比较大，在中西部地区小额信贷的额度应是 5 万元以下，而在东部和中部比较发达的地区应是 10 万元以下。总体来讲，我国对一个自然人的贷款，不超过 10 万元的都可以称之为小额贷款，而一些公益性组织的小额贷款往往是以千元计的。

2011 年工信部发布微型企业标准，其中工业企业的微型企业是指从业人员 20 人以下或者营业收入 300 万元以下的企业。划分小型企业和微型企业主要是为了解决劳动力就业问题，因而我们不必对所有行业都划分小企业和微型企业。有一些高科技企业从业人员在 20 人以下，但是其产值很高，或者盈利和营业额很大。我认为，政策优惠的对象不应该包括这些人少但营业额和利润都很高的企业。应该在劳动密集型行业中划分小微企业，让政策聚焦这些企业，让它们更好地发展。因此，小微企业贷款应该是贷款余额在 100 万元或者 50 万元以下的贷款。为什么用“或者”呢？因为有东部和西部差别的问题。为什么用“余额”，而不用一笔贷款？因为如果 100 万贷款余额的企业有 30% 的资本金，资产最多是 150 万，是一个微型企业，可以解决一些就业问题。如果以单笔贷款来说的话，一个企业很可能到多家银行贷款，它未必就是一个很小的企业，因为其贷款余额可能很大。

按照上述定义，国际上一般把从事小额信贷业务的机构分为三类。

第一类是福利主义的小额信贷。它服务于弱势群体，享受外部资助与补贴。福利主义小额信贷的机构在财务方面可能不可持续，在有了外界捐赠和资助之后把钱贷出去，然后再收回来。因为它收的利息比较低，因此很难自我循环起来。

第二类就是公益性质的制度主义小额信贷。它同样服务于弱势群体，但是自身是商业可持续的。这就是尤努斯后来发展的小额信贷，它们是信用放款，额度很低，但一定要用利率覆盖风险，使其在财务上可持续，这类机构不以利润最大化为目的。

第三类是完全商业性的小额信贷。它服务于传统银行客户之外的群体，追求利润最大化。一般商业银行往往不愿从事小额信贷业务，但现在有些商业银行也把小额信贷作为自己业务的一部分。

福利主义的小额信贷组织。20 世纪 90 年代联合国计划开发署和世界银行以捐赠与项目方式计划在中国搞扶贫小额贷款，最多时有三百多个项目组织。经过十几年的发展，目前还有将近一百个能够继续生存，当年捐给它们的几百万元现在还在不断地周转放贷。小额贷款联盟是一个民间组织，其中有正规金融机构，也有小额贷款公司，还有非政府的信贷机构。目前参与这个民间信贷组织的有六十多家福利性小贷机构，也就是说还不到一百家仍然存在。

在目前小额信贷市场上，最主要也是最活跃和比较好的有两类：一类是公益性的制度主义小额信贷的机构，最典型的是扶贫基金会下属的中和农信项目管理有限公司，其小额信贷的业务量很大，2011 年贷款累放 107.4 亿元，平均每笔 9657 元；另一类是商业性的小额信贷。邮政储蓄银行、包商银行等城市和农村商业银行已经深度介入到了小额信贷领域中。邮政储蓄银行挂牌之后，就定位为小额信贷银行。一是人才缺乏，二是由于它是后起银行，无法与现有大银行争夺优质客户。2011 年，其放款每户平均余额是七万多元。2005 年，世界银行扶贫协商小组提出了小额信贷的 11 项原则，其中一项就是，小额信贷是建立在永久性本土金融机构中。当时我们还没有多少金融机构肯愿意从事这些业务，大部分是公益性组织在做，那时只有农信社对农户做几万元以下的信用放款。2005 年，包头商业银行、哈尔滨银行、台州商业银行以及邮储等商业银行，开始学习欧洲复兴开发银行专门的小额信贷技术，到现在为止已经比较成熟了，它们深深地介入到了小额信贷领域中。再有一类商业机构就是最近兴起的村镇银行。比较典型的是中银富登村镇银行，其定位是只发放 10 万元以下的信用贷款。再有就是近几年兴起的小额贷款公司，它没有金融牌照，从政策上说是引导它们从事小额贷款，但是从总体来说还没有做小额信贷。也有一些机构贷款额高些，平均额在百万元以下，但抵押担保贷款多些，还没有小额信用贷款。小额信用贷款做的比较好的是阿里巴巴小额信贷公司，平均每笔

贷款 20 万元左右,全部为信用贷款。

二、转变理念,差异定位,走特色发展道路

近年来,国家号召商业银行加强对小微企业和农户的贷款服务。因为与大中型企业相比,小企业和微企业贷款的定价机制与管理方法不一样,因此银监会提出引导商业银行建立小企业贷款的 6 项机制,包括利率风险定价机制、独立核算机制、高效贷款审批机制、激励约束机制、专业化的人员培训机制和违约信息通报机制。对小企业服务的技术和公司金融、个人消费金融不一样,要单独管理,因而监管当局提出了“四单”原则,即小企业专营机构单列信贷计划、单独配备人力和财务资源、单独客户认定与信贷评审、单独会计核算。通常,银行设网点的积极性很高,但是监管当局近年来对银行机构的扩张有所控制。为了让商业银行有积极性去做小额信贷,监管当局鼓励商业银行进行小企业专营机构网点建设,对小企业贷款余额占企业贷款余额达到一定比例的商业银行,支持其筹建专营机构网点。这也是一种政策激励。

很多人认为存贷比对商业银行贷款是一个极大的制约,这个问题比较复杂。银监会提出一个政策,在计算存贷比时,对商业银行发行金融债所对应的单户 500 万元以下的小企业贷款,可以不纳入存贷比的考核范围,在存贷比考核资本充足率和不良率容忍度等方面给予特殊政策。人民银行和银监会为了鼓励商业银行给小企业放款,提出可以发行小企业定向金融债,所筹资金用于小企业贷款,而且 500 万元以下的不计入存贷比考核。计算资本充足率时,对符合相关条件的小型微型企业贷款,在权重法下适用 75% 的优惠风险权重,在内部评级法下比照零售贷款适用优惠的资本监管要求。除了政府信用,一般的正常贷款都是按 100% 的风险权重,对于小型微型企业按 75% 的风险权重,对于它的资本消耗是有利的。在内部评级法下,对小额贷款的资金消耗的比重,参照零售贷款优惠的经济资本的占用有利于金融机构节约资本,有利于鼓励他们从事小额贷款。

在不良率考核方面,各级监管机构对商业银行小型微型企业贷款不良率执行差异化的考核标准,

根据各行实际平均不良率,适当放宽对小型微型企业贷款不良率的容忍度。如对正常贷款不良率容忍度是 1%,对小型微型企业的贷款不良率容忍度可以允许到 3% 左右。在收费方面,监管当局强调,除了银团贷款外,商业银行不得对小型微型企业收取承诺费、资金管理费,严格限制对小型微型企业收取财务顾问费、咨询费等费用。在税收方面,财政部在税收损失准备金的计提、行政事业型收费等方面也出台了相关政策,将小型微型企业减半征收企业所得税的政策延长到 2015 年底并扩大范围。自 2011 年 11 月 1 日至 2014 年 10 月 31 日,对金融机构与小微企业签订的借款合同免征印花税。将金融企业涉农贷款和中小企业贷款损失准备金税前扣除政策延长到 2013 年底,税前可提呆账损失准备金,其中小企业的贷款是指 500 万元以下的贷款。将符合条件的农村金融机构金融保险收入按 3% 的税率收营业税,该政策延长到 2015 年底。从 2012 年到 2014 年 3 年内,对小型微型企业免征登录类和证照类的行政事业型收费。这些都是从财政政策、金融政策上支持小微企业的发展,是近年来我国在监管政策和财税政策上所作的努力。

三、关于小额信贷市场及其机构

信贷市场应该是一个多层次的信贷市场,这是从信贷市场客户群体划分的角度,来分析什么机构适宜从事小额信贷业务,小额信贷需要什么样的制度环境。

随着资本市场的发展,大企业将逐渐走向资本市场进行股本融资、债券融资。特别是大企业的债券融资,成本低于信贷,因此优质的中型企业和大型企业将是资本市场上的重要客户,它对银行服务的需要不是信贷,而是结算服务和其他理财顾问服务等。而对于 300 万~500 万元以下小型企业的贷款,虽然国家鼓励银行做,但是目前大型银行大多只能做到 300 万~500 万元。100 万~300 万元是中型银行做,主要代表是招商银行和民生银行。除了这两家银行以外,股份制银行难以做到 100 万~300 万元,做 300 万~500 万元还是在很多政策引导下才有的情况。如果让银行完全自由定位的话,很多银行并不想做这种层次的业务。对于 100 万元以下的微型企业贷款,主要是小额信贷机构做,包括

小额贷款公司、一些非政府组织、城商行和某些重新定位的机构。对于自然人的放款,5万元以下或者10万元以下是小额信贷机构做,高于此数额的,所有机构都在做。我们的信贷市场大约就是这样的层次划分。

在这样的市场中,对于100万~300万元的贷款,只要解决一个问题,市场就可以很好地发展了,即呆坏账核销自主权的问题。如果商业银行有呆坏账的核销自主权,就可以用利率覆盖风险的办法把一些客户的风险覆盖掉,就会有积极性去做这些百万元以上的贷款,其实这是一般传统的信贷技术就能做的。但是百万元以下特别是几十万元几万元的信用贷款,有它的特殊技术。跟传统的银行业务比较起来,它的特殊技术表现在三个方面。

第一,对客户人品、还贷意愿的判断和对客户的培育。与传统信贷业务对管理者管理能力的评判不完全相同,在传统信贷业务中,评判的主要不是个人,而是整个管理机制,是企业的治理机制和管理团队的管理能力。而对于小额信贷来说,因为借款的往往都是个人,包括小微企业其实也是一个小微企业主,因而对客户人品和还贷意愿的判断是一个很技术的问题。在客户培育方面,所有成功的小额信贷机构都要对客户先培训、先教育、后贷款。要主动开发客户群,而不是让客户找上门来。

第二,调查编制客户资产负债表、损益表和现金流量表。传统银行信贷业务要求贷款企业有会计报表,即资产负债表、损益表和现金流表,然后通过传统的打分评级来确定给不给一个企业贷款。但是对于小微企业和个体来说,他们的经营是很不确定的,是不规范的,没有标准的会计制度。在大市场中,对小摊小贩和个体户,需要信贷人员通过访谈考察其进货、销货,甚至用电情况,即通过其消耗、进货、出货的情况,再询问很多问题,然后由信贷员编制成这样的表格。

第三,是信贷员的理念培养和实践培训。做小额信贷,要求信贷员有极大的爱心和社会责任心。因为客户从来没有跟银行打过交道,他们是在社会中不太被重视的人群。信贷员要有爱心,是真心想帮助他们,让人觉得是很诚恳的,是有爱心有责任心的人。这样的小贷信贷员不是学校培训出来的,而是师傅带徒弟带出来的。要上课进行培训,讲一般的理念,但是要掌握这些东西,必须跟着师傅干

一段时间。

这是对传统银行信贷业务的极大挑战,成本非常高。降低小额信贷成本的有效途径是标准化放款、批量化做业务。中和农信公司贷款发放的模式、管理的模式就是标准化的,它的前台是在村子里,在北京的计算机网络进行中后台处理,它也是批量做的。很多城市商业银行、农村商业银行和国外比较成功的小贷公司以及阿里巴巴的小贷,他们都是到客户作各种各样的调查和提问,信贷员把这些信息输入到计算机进行程序化处理,然后运用计算机来做后台的管理,只有这样才能保证放贷的品质和风险控制。

(1) 商业银行。有代表性的是包商银行,其小额贷款是从2005年开始的。

表1是最近小贷联盟评选小额信贷优秀机构时,在调查报告中列出的包商银行小额信贷放款情况。它的技术在不断提高,效益也在不断提高,放贷速度越来越快,单笔金额越来越小,覆盖面越来越大,说明城市商业银行找到了一条差异化定位的道路。包商银行和哈尔滨银行认识到,在大银行林立的城市中,与大银行竞争的效果肯定不好,所以他们深入到底层去做服务。

表1 包商银行小额信贷的情况

年份	月均贷款笔数	平均单笔金额(万元)
2009	2843	30.8
2010	2945	16.6
2011	5328	15.3
2012上半年	11578	9.2

(2) 村镇银行。银监会推出村镇银行的主要目的是想把它变成一种新型的为农村服务的金融机构。监管当局要求,村镇银行由商业银行主发起并控股15%,2012年随着温州金融改革的推进,把原来的控股20%降到了15%。在县市设立村镇银行,注册资本金不得低于300万元;在乡镇设立的村镇银行,注册资本金不得低于100万元。到2012年6月末,全国已经组建了673家村镇银行,他们的贷款余额是1782亿元,平均资本是7000万元。非常有意思的是,将近70%的村镇银行是城市商业银行和农村商业银行发起的,其中城市商业银行占48.9%,农村商业银行占21.1%。最低控股比例是

24.1%，最高是100%。总体来说，银行控股比例达48.6%。

村镇银行在其发展的过程中遇到了很多的困惑。吸收存款的时候不是很容易，发放贷款时又和其他的银行同质竞争。在乡镇，包括农业银行、农村信用社、邮政储蓄都有机构，特别是在存款竞争上，邮政储蓄比村镇银行吸收农村存款要方便得多。因此村镇银行到底如何发展一直是一个令人困惑的问题。我最近去调查，发现包商银行和哈尔滨银行都在批量向全国发起村镇银行。而且在介绍经验时，都是在推广它们在包头和哈尔滨开展的成熟的小额信贷技术。前几年，单个村镇银行面临同质竞争、吸收存款困难和结算困难等问题。中国银行宣布要在全国批量设置村镇银行，靠的就是中银富登在全国设的村镇银行。我认为像中国银行、包商银行和哈尔滨银行这样的银行，用村镇银行批量设置的方法实现集团化经营才能够发挥优势。当它批量设置的时候会有一个品牌效益，同时有规模效益。批量设置的村镇银行能够在计算机网络、资金调度、资金结算、风险控制 and 培训等方面得到发起行的全力支持。前几年村镇银行经常遇到结算渠道的问题，因为结算要有网络，单个的村镇银行很难形成结算网络。一个城市的商业银行或者一个正规的金融机构，设一两家银行完全就是大银行的附属行，它也形不成网络，只能进入到大银行的网络进行结算。如果批量设置村镇银行的话，那些不能异地设分行的城市商业银行，在异地设了这么多的村镇银行，就可以形成比较好的结算网络，能够对它们进行结算上的支撑。

在考虑设计金融机构时，必须是原金融机构中所缺少的东西，设计出来后才会有一个发展的空间。商业银行在小额信贷基础上建立的集团银行，可能是未来在新市场定位中能够有发展空间的一种营业模式。

最近很多民营资本特别想进入金融机构中，而且想以村镇银行作为其进入金融机构的一个主要目标。包括温州搞金融改革试点，很多民营资本已经做好了准备，要发起一个全部由民营资本组成的金融机构，但是没有得到当局的批准。我想有两方面的原因，一方面是从监管当局来说，看到了商业银行的牌照能够吸收小客户的钱。1998年之前中国有过合作基金会，当时在全国各地的农村中有很

多合作基金会，它们是既可以吸收存款，又可以发放贷款的民间组织，本质上就是一个农村信用社，一个商业银行。但是因为没有被纳入监管，后来出了很多风险，最后政府把它们给关了。为关闭这些合作基金会，地方政府向中央政府借了一千多亿元的再贷款，来偿付关闭机构的个人债务。这件事情使得监管当局对于机构吸收公众存款可能出现的风险有极大的警惕。因此，监管当局提出对于村镇银行的设立一定要有一家商业银行控股，目的就是控制风险。但正因为由商业银行发起和控股，民营资本就不愿意进来。而监管当局最担心的就是民营资本控制会有风险，因为它们没有经营银行的经验。

另一方面，作为民营资本来说，即使一个全部都是民营资本的村镇银行，在吸收存款、办理结算等方面也会面临很多问题。到现在为止村镇银行的困惑，其实就是民营资本独立办银行所面临的困惑。村镇银行要想找到新的市场定位，最好是基于小额信贷的集团化发展，这才有可能会有别于其他机构。

(3)新型的小额贷款机构。根据银监会2008年的文件，在小额贷款公司的设立方面，有限责任公司要有50个以下股东出资，股份有限公司是2-200人发起，其中必须有半数以上的发起人在中国境内有住所。有限责任公司的注册资本不得低于500万元，股份有限公司注册资本不得低于1000万元。单一法人、企业和其他社会组织及其关联方持有的股份不得超过小额贷款公司注册资本总额的10%，这是监管当局对于小额贷款公司的规定。应该说小额贷款公司试点办法发布以后，在社会上的发展是比较迅速的。到2012年6月末，全国共有小贷公司5267家，贷款余额4893亿元，平均资本额是8000万元。这和村镇银行的发展速度有明显的区别，小贷公司的发展比村镇银行发展快得多。

为什么小贷公司定位为只贷不存的金融机构？这同样是监管部门出于对存款市场安全的考虑而设计的不吸收存款只发贷款的机构。中国存款市场竞争非常激烈，而贷款发放和贷款服务的机构，特别是小额信贷机构却非常不足。所以从政策设计上，本意是想培育发放小额信贷的机构。但从实际进展情况来看，全国各地的小贷公司（因为没有

全国的调查数据,只是有的省份调查过)平均来说,贷款额度都在100万元以下,有很多是抵押和担保放款,不是信用放款,没有达到原来的要求。有的省政府出台了引导政策,如浙江省、福建省规定,如果小贷公司发放50万元的信用贷款,政府给千分之五的风险补偿,明确引导小贷公司从事小额放款,但是现在看起来不是特别的理想。做得最好的还是阿里巴巴网络小贷公司。它成立以后,只放信用贷款,在2011年之前只放50万元以下的,到2012年为止也只是100万元以下的,再高了不放。淘宝网的客户群在网络上是有信用记录,在它的网络上做生意的客户有了贷款申请,网络会进行计算机处理,对该客户的各方面需求情况会有一个判断。运用这样的技术,它2011年的贷款余额是12.68亿元,贷款累放额134亿元,周转10次,累计客户9.8万户,平均单笔贷款13.7万元。2012年贷款余额19.96亿元,累放资金277亿元,客户累计12.96万户,平均单笔金额21.4万元。阿里巴巴小贷的贷款金额大一些,是因为它2012年把最高放款额提高到了100万元,是根据客户的资金需求来做的。

对于小额贷款公司来说,我们对其经营状况的引导应该是以小额贷款为主。现在即使不做小额贷款,为了让这个机构正常运转,应该有三条红线:第一不变相吸收公众存款,第二不放大额贷款,第三不暴力收贷。大家都担心小额贷款公司发展比较快,很可能出风险,但是如果守住其不吸收公众存款这条红线的话,实际上它贷的是老板自己的钱。而且它现在不对外吸收存款,对外融资的比例很低,按照法规它只能融资本金的50%。由于社会上对小贷公司的争议非常大,出于风险的考虑,银行基本不给它贷款。现在全国平均起来,小贷公司的融资率都不到资本金的10%。

(4)公益性的小额贷款组织。扶贫基金会下面的中和农信公司,是以项目为主成立的项目管理公司。中和农信不能吸收存款,靠批发来的资金,向正规金融机构去借款以后放款。它现在平均的贷款额度是9000元,而最早开始的时候只放2000元钱以下的款,后来提高到了两万元钱。完全是一种扶贫性质的,但是它的利率是完全市场化的,平均利率达到百分之七七八。它是从国家开发银行和渣打银行批发资金,农业银行也给了它授信额度,

财政给了它两亿元的基金存到商业银行作为担保,向商业银行借款,这样可以降低它从商业银行借款的利率水平。渣打银行和国家开发银行对中和农信的贷款完全按市场利率,在资金的成本基础上加贷款成本,按利率覆盖风险的方式对外发放贷款。这种公益性组织现在发展得比较好,在14个省52个县1.4万个行政村开办了业务。一个很重要的特点是,它实行了计算机管理、标准化管理,计算机的中台和后台在北京,可以全程控制每一个信贷员的每一笔发放。它的信贷员基本上是当地或村里有文化的人,然后进行师傅带徒弟式培训之后进行发放。对于农民信用合作应该允许发展,因为发展农民的信用合作,对于农民解决自己的小额贷款问题可能更方便。

四、为小额信贷发展创造良好的制度环境

应该加强政策的引导,使商业银行、村镇银行、小贷公司和公益性机构等四类机构能够很好地发放小额信贷,扶持小额信贷的发展。

第一,要为小贷机构商业可持续发展创造条件。一是使利率覆盖风险,对高利率要有正确的认识。二是这些机构要有贷款呆坏账核销自主权,把现在小额贷款的临时性政策制度化。现在所有的支持性政策,最长也就到2015年,这些应该变为制度化的政策。关于利率覆盖风险问题,利率的确定应该是资金成本、管理成本、适当的利润再加上贷款损失的比例,估算出有可能损失多少贷款,损失的比例是多少,这四个方面加起来就是利率定价的标准。而预测贷款的损失率其实是最高的技术,决定着多高的利率才能把风险覆盖掉。现在社会上对小贷机构有很多批评,认为小贷机构的小额信用放款利率太高了。这是跟传统银行业务的利率水平相比的,是不对的。小额信贷利率的参照系应该是高利贷。如果没有小额信用放款,那些不被银行服务的人群只能去找高利贷。因为有了小额信贷业务,他们就可以按比高利贷低的利率水平来获得信贷服务,这应该是判别的标准。根据一般小额信贷业务的发展过程,客户的第一笔贷款额度是小的,利率是高的,但是随着以后的多次放款,授信额度逐渐扩大,利率水平会逐渐降低。在贷款呆坏账

核销自主权方面,银行要覆盖风险,出了风险,必须让它用高收息冲掉已经发生的风险,并获得金融机构正常的利率,这样它才会愿意干。现在对于贷款坏账的认定,金融机构是没有太多自主权的,是由财政直接认定什么是能冲销的呆账和坏账。在商业银行是国有独资银行的时候,财政作为股东制定这样的规则是对的,因为核销的是股东的权益。现在所有的金融机构已经股份化了,核销的是股东的权益,贷款的分类、坏账在什么样的情况下收不回来,应该是监管机构根据风险监管原则来制定标准。各个金融机构根据这样的标准,来认定自己的贷款是不是呆坏账。一旦金融机构出了呆坏账,只是账销案存,财务上健康了,但并不意味着这笔账就勾销掉了,这个案子还在那存着,只有最后人死了,企业破产了才彻底不去追了。为什么很多银行都有一个坏账处理部呢?这个处理部就是在处理那些账销案存的贷款。如果我们建立了这种机制,银行就敢给一些稍微有点风险的机构放款了。所有小贷机构都应该有这样的权利。

第二,应该有普惠制的引导政策,对小额信用放款的机构给予税收优惠或者给予鼓励。

一是税收优惠,如小额信用放款占业务量的70%或80%的,给予营业税所得税减半;对于一些金融机构发放的农业贷款,增量超过15%的贷款余额,财政按照贷款余额的2%给予奖励,这样的政策也应该给予小额信用放款。

二是设立政府批发资金和担保资金,对公益性小贷机构给予资金支持。财政部已经给中和农信公司两亿元的资金,这对小贷机构是一种很大的支持。还可以设立政策性的小额信贷,包括各种政府担保的小额信贷,但是这种额度一定要小。我国普遍推广是下岗失业再就业担保贷款、妇女担保贷款和大学生创业担保贷款,一般数额比较小,5万元以下,财政给予担保和贴息。

第三,给小贷公司非公众非存款类金融机构合适的地位,建立地方金融监管制度。现在全国5600多家小额贷款公司面临很多困境,最大的一个困境是身份问题。它在做金融业务,但身份是一个普通的工商企业,不能够提呆坏账准备金,也不能核销。它实行的税收制度是对工商企业的税收制度,银行营业税是按照存款和贷款的利差来收,但是小贷公司营业税则按全部利息来收,这样税率就比较高

了。既然会计不允许提拨备,那么也不允许用利润核销坏账,因为工商企业不允许拿利润核销坏账。在同业往来和向银行借钱时,银行把小贷公司当普通的客户,承受的是客户利率,然后拿这个钱再去贷的话,利率肯定比较高一些。就其本质而言,小额贷款公司是一个非存款类的金融机构,其资金来源不面向公众,外部性很小,如果把它定位为金融机构,上述的会计制度问题、税收问题、拨备核销问题、同业往来的利率问题就都能解决。现在文件规定,由地方政府监管小贷公司,但地方政府没有这个监管能力。对于小贷公司非公众的金融业务来说,它的监管要比面对公众的金融机构进行审慎监管容易得多。重点就是三条红线,只要不吸收公众的钱,不非法吸收资金,不变相吸收公众存款,就不会有太大的风险。

第四,给公益性小额贷款机构财团法人的法律地位,完善治理结构。中和农信公司只是一个项目管理公司,全国500多个贫困县,光靠一个项目公司是做不下来的。如果将来业务做得多了,税收的问题怎么处理?如果征税的话,大家很难干好。所以要有个财团法人的理念,就可以免除一般企业法人的税收。

第五,发展农民合作经济,解决小农户、大市场的矛盾。我国农村还是以家庭联产承包制为主的散户生产,不能保证农产品的品质,劳动生产率较低。提高劳动生产率,只能搞集约化生产。集约化生产有两条路,一是土地集中,经营权集中。农场、基地加农户、大企业加农户,就是土地集中的一种形式,但这种土地的集中不可能在全国推广。二是联合起来走合作经济的路,集体标准化生产、集体采购、集体销售,这可以提高农民的谈判能力。国际上成功的联合是生产合作、销售合作与信用合作三方结合。合作社的社员之间可以有存款和资金融通贷款,银监会也出台了《农村资金互助社管理暂行规定》,但是资金互助社很不好管理,弄不好就变成一个变相的合作基金会和一个小商业银行,会有外部效应。前一段时间江苏省有的地方政府擅自批了一些资金互助社,最后出了一些风险。正因如此,银监会非常谨慎,全国现在才有十几家资金互助社,但是农民要求资金互助和资金融通的欲望比较强烈,如果真正有实体经营活动的人结合在一起存款贷款,风险就小了。所以,信用合作和生产

合作要结合在一起,可控性就强得多。当他们资金不够的时候,可以把他们集合起来的资金作为互保基金到金融机构抵押,一倍、五倍、十倍的融通资金,使其能得到更多的资金支持。

第六,谨慎探索,勿踩非法集资的红线。最高人民法院关于非法集资的解释是,违反国家金融管理法律规定,向社会公众(包括单位和个人)吸收资金的行为,同时具备下列四个条件的,除刑法另有规定的以外,应当认定为刑法第176条规定的“非法吸收公众存款或者变相吸收公众存款”。第一,未经有关部门依法批准或者借用合法经营的形式吸收资金。第二,通过媒体、推介会、传单、手机短信等途径向社会公开宣传。第三,承诺在一定期限内以货币、实物、股权等方式还本付息或者给回报。第四,向社会公众即社会不特定对象吸收资金。未向社会公开宣传,在亲友或者单位内部针对特定对象吸收资金的,不属于非法吸收或者变相吸收公众存款。

具有下列情形之一的应当追究刑事责任。(1)个人非法吸收或者变相吸收公众存款数额在20万元以上的,单位非法吸收或者变相吸收公众存款数额在100万元以上的。(2)个人非法吸收或者变相吸收公众存款对象30人以上的,单位非法吸收或者变相吸收公众存款对象150人以上的(现在许多

网络公司已经搞到几千人甚至上万人了)。(3)个人非法吸收或者变相吸收公众存款给存款人造成直接经济损失数额在10万元以上的,单位非法吸收或者变相吸收公众存款给存款人造成直接经济损失数额在50万元以上。

社会上确实存在着小额信贷的需求,不仅存在小额信贷的需求,也存在很多比这个额度更高的一些贷款的需求。在这方面,我们的金融体系确实满足得还不够。我们需要创新,但是制度创新要在一定的范围之内,要谨防变成非法集资和变相吸收公众存款,给社会带来危险。要给一些没有金融牌照,但是确实有能力做小额贷款的机构以合法的地位,要给社会贷款需求更大的满足。一方面要推动制度的创新和小额贷款机构的发展,另一方面为了社会安定,应该坚决防止非法集资。

* 本文根据作者在新浪长安讲坛第93讲上的讲话整理,发表时略有改动。

[作者简介]吴晓灵(1947-),女,清华大学五道口金融学院理事长兼院长,中国人民银行原副行长,国家外管局原局长,经济学硕士,研究员,第十一届全国人民代表大会财政经济委员会副主任委员,第十二届中国经济年度人物。

责任编辑:方程

Develop Micro-credit and Promote Inclusive Finance

WU Xiao-ling

(PBC School of Finance, Tsinghua University, Beijing100083, China)

Abstract: Micro-credit is one of the important means for us to improve the social status and living conditions for the disadvantaged groups. At present, China's small and medium commercial banks, rural banks, micro-credit companies and non-profit micro-credit institutions are engaged in the business of micro-credit. Because of special requirement rooted micro-credit in terms of client identification, loan basis, credit clerks' quality and management system, there are so many difficulties in the development of micro-credit. We should create the sound institutional environment for the development of micro-credit, make the interest rate to cover the risk, identify the nature of micro-credit institutions, give these institutions more liberty in charging off bad loans, encourage them to make institutional innovation in the precondition of no illegal fund raising and limitation in the externality to meet the social universal requirement.

Key words: micro-credit; illegal fund raising; institutional innovation